

**Zum Problem der Identitätsklärung syrischer Flüchtlinge im Rahmen der  
Einbürgerung  
(Dossier, Stand: 05.02.2022)**

**A. Problem**

Im Jahr 2015 kamen viele Menschen aus Syrien in die Bundesrepublik Deutschland. In der Regel besteht ein Anspruch auf Einbürgerung bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nach acht Jahren. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen kann diese Frist nach § 10 Abs. 3 Satz 2 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) verkürzt werden. Für viele, die nach ihrer Ankunft in Deutschland besondere Leistungen erbracht haben, war 2021 somit das erste Jahr, in dem eine Einbürgerung in Betracht kam. Die Zahl an Einbürgerungsanträgen von Menschen syrischer Staatsangehörigkeit wird absehbar in den kommenden Jahren zunehmen.

Die Refugee Law Clinic Saarbrücken e.V. ist ein seit 2015 bestehender Verein, der überwiegend von ehrenamtlich arbeitenden Jurist\*innen und Jurastudierenden getragen wird und Rechtsberatung für Geflüchtete und Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit anbietet. Im Laufe des Jahres 2021 kamen vermehrt Personen zu uns, die einen Einbürgerungsantrag gestellt haben, der entweder einfach schweigend über viele Monate hinweg gar nicht bearbeitet wurde oder denen mitgeteilt wurde, für eine Einbürgerung sei ein *gültiger* syrischer Pass erforderlich. Inzwischen liegen uns auch Schreiben des saarländischen Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (MIBS) vor, in denen betroffenen Personen dies als zwingende Voraussetzung für ihre Einbürgerung präsentiert wurde. Dies ist für eine Personengruppe besonders gravierend: Personen, denen vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Dies entspricht dem Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GfK). Entsprechend der Vorgaben der Konvention (Art. 28 GfK) wird dieser Personengruppe nach Anerkennung von Deutschland ein sogenannter Konventionspass ausgestellt. Dieser gilt als Passersatz und wird von allen Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention als gültig anerkannt. Mit dem Besitz ist die Passpflicht in Deutschland erfüllt.

Für diese Personengruppe gab es daher im Laufe ihres Aufenthalts in Deutschland keinerlei Veranlassung, sich einen gültigen syrischen Reisepass zu beschaffen oder einen vorhandenen

Pass zu verlängern. Selbst wenn sie bei der Einreise einen gültigen Reisepass besaßen, ist er zwischenzeitlich abgelaufen. Darüber hinaus erhalten nur Personen die Flüchtlingseigenschaft, die individuell vom syrischen Regime verfolgt sind. Anders als für subsidiären Schutz reicht die Flucht vor Kriegshandlungen nicht aus. Das BAMF, das Experten für die entsprechenden Regionen beschäftigt, muss vielmehr die individuelle Verfolgung feststellen. Bei diesen Personen besteht ein mehr als verständlicher Widerwille, die Botschaft des Verfolgerstaates aufzusuchen, um einen Pass zu beschaffen. Dazu kommt teils die Furcht vor Verfolgung von Angehörigen. Außerdem hat das syrische Regime, das etwa Giftgasangriffe auf die Zivilbevölkerung zu verantworten hat, die Chance erkannt, wertvolle Devisen zu erhalten. Daher ist der syrische Pass nach unserer Kenntnis zur Zeit der teuerste der Welt. Er kostet für die Dauer von lediglich zwei Jahren – damit das Regime nach zwei Jahren erneut Devisen einnehmen kann – zwischen 455 und 800€.

Inzwischen hat sich das MIBS sogar öffentlich dazu bekannt, dass die Vorlage eines gültigen syrischen Reisepasses zwingende Voraussetzung einer Einbürgerung ist. In einer Stellungnahme, die auf der Internetseite des Ministeriums veröffentlicht wurde, verlautbarte der saarländische Innenminister Klaus Bouillon dazu: „Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass eine Urlaubsflugreise ohne gültigen Pass nicht möglich ist. Sollte dies bei einer Einbürgerung anders sein?“<sup>1</sup>

Obwohl die Einlassung an der eigentlichen Frage völlig vorbei geht - die in Rede stehende Personengruppe *kann* mit ihren gültigen Konventionspass Urlaubsreisen unternehmen, er wird von mehr als 145 Staaten anerkannt - lässt sich dies wohl nur so verstehen, dass die Vorlage eines gültigen syrischen Reisepasses unabdingbare Voraussetzung für die Einbürgerung sein soll.

## **B. Rechtliche Beurteilung**

Völlig unstrittig ist nach § 10 Abs. 1 Satz 1 StAG Voraussetzung einer Einbürgerung, dass die Identität und Staatsangehörigkeit des Antragstellers geklärt ist. Schon zuvor in der Rechtsprechung anerkannt, wurde diese Voraussetzung vom Gesetzgeber als Klarstellung 2019 explizit in das Gesetz aufgenommen. Der Gesetzeswortlaut spricht von Klärung der Identität. Die Erfüllung der Passpflicht ist demgegenüber keine explizit genannte Voraussetzung. Aber

---

<sup>1</sup> Ministerium für Bauen, Inneres und Sport: Innenminister Klaus Bouillon zu den Vorwürfen und Falschinformationen von Innenausschussvorsitzender Petra Berg, <[https://www.saarland.de/mibs/DE/aktuelles/newsletter/medieninformationen/documents/2022/pm05\\_2022-01-07\\_Einb%C3%BCrgerung\\_Syrer.html](https://www.saarland.de/mibs/DE/aktuelles/newsletter/medieninformationen/documents/2022/pm05_2022-01-07_Einb%C3%BCrgerung_Syrer.html)> (zuletzt abgerufen am: 05.02.2022)

selbst wenn dem so wäre, spielte diese für GFK-Flüchtlinge keine Rolle. Deren Passpflicht ist ohnehin durch den Konventionspass (im Gesetz auch Reiseausweis für Flüchtlinge genannt) erfüllt. Auf Pässe des syrischen Staates erstreckt sich die Passpflicht für diese Personengruppe also ohnehin nicht. Juristisch geht es also um die Frage, ob sich aus der Formulierung „wenn seine Identität und Staatsangehörigkeit geklärt sind“ ergibt, dass lediglich Einbürgerungsanträge von Personen positiv beschieden werden können, die neben ihrem Konventionspass einen im Moment der Antragstellung noch *gültigen* syrischen Reisepass besitzen.

In einem Grundsatzurteil vom 23.09.2020 – AZ.: 1 C 36.19 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Anforderungen an Identitätsklärung im Rahmen der Einbürgerung präzisiert.

Das Gericht entwickelte ein Stufenmodell. Dieses soll sicherheitsrechtlichen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das grundrechtlich geschützte Recht des Einbürgerungsbewerbers, eine Klärung seiner Identität bewirken zu können, im Rahmen einer gestuften Prüfung einem angemessenen Ausgleich zuführen.<sup>2</sup>

Auf der ersten Stufe ist der Nachweis der Identität durch einen Pass, ein Ausweisdokument, eine Identitätskarte oder ein anderes Dokument mit Lichtbild zu führen. Auf der zweiten Stufe kommen andere amtliche Urkunden in Betracht. Auf der letzten Stufe schließlich „kann die Identität des Einbürgerungsbewerbers ausnahmsweise allein auf der Grundlage seines Vorbringens als nachgewiesen anzusehen sein, sofern die Angaben zur Person auf der Grundlage einer umfassenden Würdigung der Umstände des Einzelfalles und des gesamten Vorbringens des Einbürgerungsbewerbers zur Überzeugung der Einbürgerungsbehörde feststehen“.

Ein Übergang von einer Stufe zur nächsten soll nur möglich sein, wenn dem Bewerber trotz Mitwirkung die Führung des Beweises auf der vorherigen Stufe unmöglich oder unzumutbar ist. Nur bei diesem Punkt, Möglichkeit des Identitätsnachweises durch Belege einer nachgeordneten Stufe, kommt das Kriterium der Zumutbarkeit überhaupt in Betracht. Insoweit führt es erstmal in die Irre, wenn sich das MIBS, mit Kritik an seiner Praxis konfrontiert, gegenüber der Presse über die Frage der Zumutbarkeit des Betretens der syrischen Botschaft in Berlin auslässt.<sup>3</sup> Die Frage, was ein ausreichender Nachweis auf der ersten Stufe ist, hat unter keinem Gesichtspunkt etwas mit der Frage zu tun, ob das Betreten der Botschaft zumutbar ist

---

<sup>2</sup> BVerwG, Urt. v. 23.9.2020 – 1 C 36/19, NVwZ 2021, 494, 494.

<sup>3</sup> Klostermann, D.: „Wir wollen nicht den Diktator unterstützen“, Saarbrücker Zeitung (06. Januar 2022), Seite B6.

oder nicht. Nur wenn kein Nachweis der ersten Stufe erbracht werden kann, stellt sich die Frage der Zumutbarkeit im Zusammenhang damit, ob ein Nachweis der Stufe zwei ausreicht oder nicht.

Relevant ist diese Frage, weil viele Menschen aus Syrien mit gültigen Dokumenten in Deutschland ankamen, die lediglich mit der Zeit abgelaufen sind. Sollte deren Identität wirklich mit Ablauf des Tages, der als Ende der Gültigkeit auf ihren Nationalpass eingetragen wurde, nicht mehr geklärt sein? In dem Urteil des BVerwG wird an keiner Stelle durch eine Formulierung nahegelegt, die Identität sei schlagartig ungeklärt, wenn der ursprüngliche syrische Nationalpass abläuft. Eine Vorlage zur Identitätsklärung bei der Einbürgerung bleibt ja weiterhin möglich. Rein logisch handelt es sich bei der Klärung der Identität um etwas völlig anderes als die Erfüllung der Passpflicht. Das Erfordernis der Identitätsklärung ist nicht mit der Passpflicht, der die Betroffenen mit ihrem Konventionspass ja unstreitig genügen, zu verwechseln. Läuft der Pass ab, erfüllt eine Person mit dem abgelaufenen Pass die Passpflicht nicht mehr. Ist die Identität einer Person einmal geklärt, ist diese mit Ablauf des Passes nicht über Nacht plötzlich ungeklärt. Manche Betroffene besitzen syrische Reisepässe, die sie bei der Einreise dabei hatten und die im Asylverfahren vorgelegt wurden. Wenn keine Zweifel an der Authentizität der Dokumente bestehen, ist deren Identität gegenüber den deutschen Behörden geklärt. Natürlich muss sich die Einbürgerungsbehörde diese Dokumente zur eigenen Prüfung bei der Einbürgerung vorlegen lassen. Allerdings kann die Identität auch durch abgelaufene Dokumente ggf. in Verbindung mit zusätzlichen Dokumenten erfolgen, sofern an deren Echtheit keine Zweifel bestehen. Nichts anderes fordert das BVerwG in seiner Rechtsprechung. In einer Anmerkung zu dem Urteil fasst daher der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Halle Andreas Pfersisch, Herausgeber der führenden deutschen Zeitschrift für Ausländerrecht, die Rechtsprechung des BVerwG wie folgt zusammen: *„Als erstes ist zu prüfen, ob die vorhandenen Dokumente die Identität belegen. Ein vorgelegter Nationalpass oder ein ähnliches Dokument ist dazu tauglich, **auch wenn er nicht mehr gültig ist**, anderes fordert das BVerwG in Rn. 18 nicht.“*<sup>4</sup>

Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur oder der Rechtsprechung, die dies explizit anders sähen, sind uns nicht bekannt. Dennoch scheint sich das Innenministerium in seiner Praxis auf dieses Urteil zu stützen. Dass an irgendeiner Stelle Einwände wie der oben Zitierte durch das saarländische Innenministerium auch nur zur Kenntnis genommen würden, ist für uns nicht ersichtlich. Stattdessen wird immer nur die Frage thematisiert, ob das Betreten der

---

<sup>4</sup> Pfersisch, ZAR 2021, 299, 302.

syrischen Botschaft unzumutbar sei und ob dadurch nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG die Flüchtlingseigenschaft erlösche oder nicht. Dies ist jedoch, wie bereits dargelegt, nur relevant, wenn die Identität mit Dokumenten der Stufe 1 nicht nachgewiesen werden kann und geht daher in vielen uns bekannten Fällen völlig an der Sache vorbei.

Darüber hinaus wird auch die vom BVerwG eröffnete Möglichkeit, die Identität neben dem Pass auch mit Identitätsnachweisen wie Personalausweisen oder Identitätskarten mit Lichtbild zu klären, nicht zur Kenntnis genommen.

Auch wurden Antragsteller häufig bei Antragstellung von den Bürgerämtern nicht darauf hingewiesen, dass, liegen keine syrischen Dokumente mit Lichtbild vor, zur Unzumutbarkeit der Beschaffung dieser Dokumente vorgetragen werden kann. Die Unzumutbarkeit ist gerade bei GfK-Flüchtlingen nicht fernliegend. Da diese in der Regel nur durch mündlichen Vortrag geltend gemacht werden kann, ist es wichtig, dass fachkundige Personen für Syrien solche Einlassungen auf Glaubhaftigkeit überprüfen. Aus dem Urteil des BVerwG ergibt sich, dass ein solcher Vortrag möglich sein muss. Dass sich die für die Entscheidung über den Antrag zuständigen Sachbearbeiter beim Innenministerium mit solchen Vorträgen unter Hinzuziehung von Sachkundigen für Syrien ernsthaft auseinandersetzen, ist bisher nicht zu unserer Kenntnis gelangt. Es wird meist pauschal auf der Beschaffung eines (neuen) syrischen Passes bestanden. Auch in Fällen, in denen ein abgelaufener syrischer Reisepass und weitere Dokumente vorliegen und daher keine ernsthaften Zweifel an der Identität bestehen.

### **C. Fazit**

Die Grundsatzentscheidung des BVerwG beinhaltet keineswegs die Einführung einer Pflicht für GfK-Flüchtlinge, neben dem Konventionspass einen gültigen Pass des Heimatstaates zu besitzen, wenn sie eingebürgert werden wollen. Der Pass ist lediglich eines der Mittel, denen bei der Identitätsklärung ein besonderes Gewicht zukommt. Erst Recht besteht keine Pflicht, einen abgelaufenen Pass zu erneuern, wenn die Identität gegenüber deutschen Behörden bereits mit einem Pass nachgewiesen wurde, sofern an dessen Authentizität keine Zweifel bestehen.

Außerdem dürfen die anderen Möglichkeiten zum Identitätsnachweis, die das BVerwG auf Stufe eins anerkennt, nicht einfach ignoriert werden. Schließlich muss die Möglichkeit bestehen, dass Betroffene zu einer Unzumutbarkeit des Betretens der syrischen Botschaft vortragen und dieser Vortrag *von Sachkundigen* auf Glaubhaftigkeit des Vorbringens gewürdigt wird.

Es ist mit der Rechtsprechung des BVerwG nicht vereinbar, sich einfach darauf zurückzuziehen, Anträge nicht zu bearbeiten, wenn kein gültiger Pass des Verfolgerstaates vorliegt. Egal welche Dokumente in der Vergangenheit vorgelegt wurden.

Die Folgen für die Betroffenen sind gravierend. Menschen, die individuell vom syrischen Regime verfolgt sind, bei denen teilweise (inzwischen) eine Vielzahl an Dokumenten des Heimatstaates vorliegt und die die ausgesprochen hohen Voraussetzungen des Einbürgerungsanspruches ansonsten erfüllen, wird die Einbürgerung verwehrt. Der Gedanke, die Botschaft des Verfolgerstaates aufzusuchen, erfüllt diesen Personenkreis verständlicherweise mit Furcht. Warum man Personen dazu zwingen möchte, das syrische Regime mit Devisen zu versorgen, selbst wenn im konkreten Fall keine berechtigten Zweifel an der Identität bestehen, ist nicht nachvollziehbar. Zumindest in dieser Pauschalität folgt dies auch nicht aus der Rechtsprechung des BVerwG. Bei der Frage, ob die Identität eines Antragstellers durch einen abgelaufenen syrischen Reisepass geklärt werden kann, spielt die Frage nach der Zumutbarkeit des Betretens der syrischen Botschaft rechtlich keine Rolle – genauso wenig wie die Frage, ob die Flüchtlingseigenschaft durch das Betreten der Botschaft erlischt. Diese Ansicht ist, wie oben gezeigt, nicht nur eine Auffassung der Refugee Law Clinic Saarbrücken, sondern wird auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur vertreten.